

FOKUS: NORGES ROLLE I FNs SIKKERHETSRÅD 2021–2022

FN-sporet i norsk utenrikspolitikk

Iver B. Neumann

Fridtjof Nansens Institutt, Norge

Sammendrag

Artikkelens første del viser hvordan FN blir representert på to forskjellige måter i norsk utenrikspolitisk debatt: på den ene side pragmatisk, som legitimeringsarena for ført politikk, og på den annen ideologisk, som alternativ til Nato-orientert politikk. Spenningen mellom de to kommer tydelig frem idet begrepet «FN-sporet» ble vanlig i norsk utenrikspolitisk ordskifte omkring Irak-krigen (2003), og umiddelbart ble brukt på begge måter. Del to viser at det kun er i offentlig politisk diskurs FN representeres på disse to måtene; i diplomatisk diskurs er det bare den første representasjonen som forekommer. Del tre, som er normativ, er et dobbeltangrep på den ideologiske representasjonen av FN. Første ankepunkt er et generelt forsvar av pragmatisme og en avvisning av ideologi i utenrikspolitikken. Andre ankepunkt er et konjunkturavhengig forsvar av pragmatisme; i en internasjonal orden som i tiltagende grad domineres av stormaktkonfrontasjonen mellom USA og Kina, er utfordringen for Norge nå er å kjempe for at mest mulig av internasjonal politikk avgjøres i multilateral sammenheng. Hva slags multilateral sammenheng det dreier seg om, er underordnet. Jeg konkluderer med at det er en grunn til at betydningen av FN-sporet som et alternativ til Nato-orientering blir en stadig mer marginalisert betydning i norsk debatt, nemlig at en slik posisjon fremstår som rigid og derfor ubrukkelig.

Nøkkelord: FN · norsk utenrikspolitikk · multilateralisme · norske partier

Kontaktinformasjon: Iver B. Neumann, e-post: ibneumann@fni.no

©2023 Iver B. Neumann. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), allowing third parties to copy and redistribute the material in any medium or format and to remix, transform, and build upon the material for any purpose, even commercially, provided the original work is properly cited and states its license.

Citation: Neumann, I. B. (2023). FN-sporet i norsk utenrikspolitikk. *Internasjonal Politikk*, 81(2), 265–275. <http://doi.org/10.23865/intpol.v81.5439>

Norsk utenrikspolitikk kan forstås som utforming og iverksettelse av en løs, overgripende plan for hvordan staten skal oppnå et eller annet i samspill med andre politiske enheter (Neumann, 2023b, s. 57).¹ Hva som skal oppnås, spenner fra å sikre Norges overlevelse som stat via å beholde og helst utvide handlingsrom og ivareta spesifikke interesser, til å sette sitt merke på den regionale og internasjonale orden. Norges medlemskap i De Forente nasjoner (FN) sies gjerne å utgjøre en «hjørnesten» (Svenbalsrud, 2012; Wetland, 2015) eller et «masternarrativ» (Moss & Langford, 2020) i norsk utenrikspolitikk. Det dreier seg om å forankre og dermed legitimere mest mulig av ført norsk utenrikspolitikk i FN-vedtak, folkerettslig og politisk, for eksempel slik at Norge kun deltar i militæroperasjoner som er vedtatt i FNs sikkerhetsråd. Denne pragmatiske representasjonen av FN er imidlertid ikke enerådende i norsk utenrikspolitisk debatt. Det står i motsats til en ideologisk representasjon, der FN-orienteringen ikke er konsensusbyggende og legitimerende, men derimot et alternativ til Nato-orientert politikk. Spenningen mellom de to representasjonene kom tydelig frem idet begrepet FN-sporet ble vanlig i norsk utenrikspolitisk ordsifte omkring Irak-krigen (2003). Bondevik-regjeringen, som lanserte begrepet, brukte det pragmatisk, men det ble raskt også brukt om den ideologiske representasjonen av FN i norsk utenrikspolitisk debatt. Første del av artikkelen sporer denne utviklingen.

Andre del av artikkelen kontrasterer den utenrikspolitiske debattens to konkurrerende representasjoner av FN med hvordan FN representeres blant dem som faktisk utøver Norges utenrikspolitikk, nemlig norske diplomater. Da er det pragmatikken som teller, ikke ideologien. Artikkelens del tre er et toleddet normativt forsvar for at norsk utenrikspolitikk bør være pragmatisk orientert, først på generelt grunnlag, så på grunnlag av nåværende konjunkturer i internasjonale relasjoner, der tiltagende stormaktskiving betyr at småstater har en overordnet interesse av å redde mest mulig av den multilaterale institusjonsstrukturen, og at dette er viktigere enn akkurat innen hvilken multilateral ramme dette skjer innen. Avslutningsvis observerer jeg med tilfredshet at dette også er hva som synes å skje: Når FN diskuteres, er fokuset stadig oftere pragmatisk, mens det ideologiske fokuset på FN blir stadig sjeldnere og målbæres av stadig færre.

Representasjoner av FN og FN-sporet i norsk utenrikspolitikk

Ideen om FN som en hjørnesten i norsk utenrikspolitikk stammer fra den kalde krigen, og må forstås ut fra Norges sikkerhetspolitiske situasjon på annen halvdel av 1940-tallet. Fra 1905 av hadde Norges politikk hvilt på nøytralitet, fra 1920 av også i kombinasjon med medlemskap av Nationernes Forbund eller Folkeforbundet. Da Folkeforbundet ble grunnlagt, hadde det vært en viss murring om at medlemskap kunne komme i motsats til en streng nøytralitetspolitikk. Gitt at hverken

¹ Takk til Benjamin de Carvalho, Haakon Ikonomou, Andreas Løvold, Niels Nagelhus Schia og to anonyme fagfeller for kommentarer til tidligere utkast.

Sovjetunionen eller Tyskland (eller for den saks skyld USA) var medlemmer av Folkeforbundet ved opprettelsen, er dette forståelig. Haakon Ikonomou (2023, s. 1) har oppsummert dilemmaet som følger:

In the historiography on Scandinavian interwar international politics, the League of Nations is often portrayed as an arena where small, neutral, non-colonial, European states – like Denmark, Sweden and Norway – for the first time gained a sustained voice in multilateral diplomacy. It is also seen as a forum, where the Scandinavian states carefully balanced its wartime neutrality, their wish to avoid ‘foreign entanglements’, and a growing internationalist zeal in areas such as disarmament, international law, and humanitarian aid to refugees.

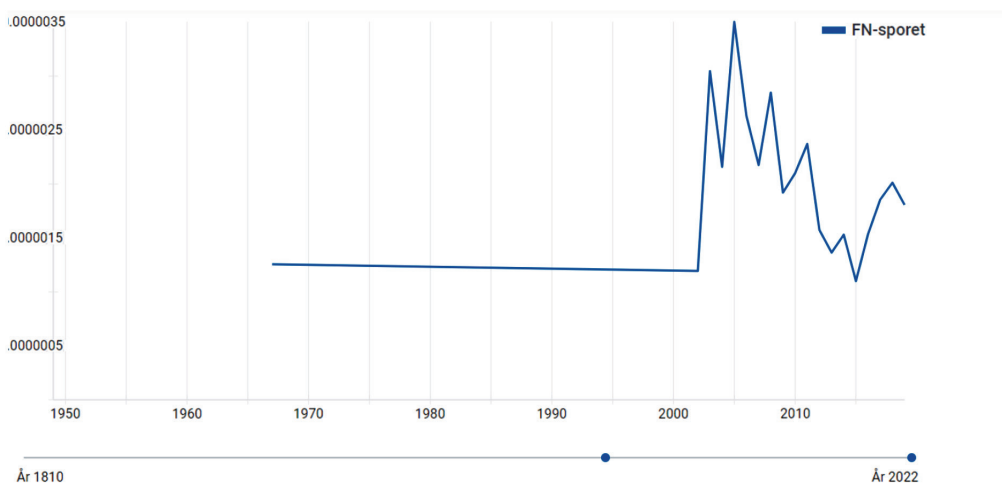
Mens norsk Folkeforbunds-politikk ofte er en forløper for norsk FN-politikk (slik Folkeforbundet selv må forstås som en forløper for FN), var intensiteten i norsk Folkeforbunds-politikk neppe noen gang stor nok til at denne politikken meningsfullt kunne kalles en «hjørnestein» i utenrikspolitikken.

Efter fem års okkupasjon 1940–1945 var nøytralitet ikke lenger noe reelt alternativ som hovedkurs i norsk utenrikspolitikk. En kort, men hard dragkamp mellom alliansealternativene Nato og Norden endte med at Norge i 1949 gikk inn som opprinnelig medlem av Nato. Norge var da allerede opprinnelig medlem av FN. Dermed eksisterte det på det sikkerhetspolitiske området to alternative institusjonelle arenaer for norsk utenrikspolitikk: Nato og FN. Under den kalde krigen så man en klar tendens til at et stort flertall ville forankre mest mulig av norsk sikkerhetspolitikk i Nato, mens et mindretall, hovedsakelig fra Arbeiderpartiets ytterste venstre fløy og videre utover mot nye partier som hadde skallet av fra Arbeiderpartiet nettopp på grunnlag av motstand mot Nato- (og EF)-orienteringen, representerte FN som et alternativ til Nato.² Det var altså en spenning mellom to måter å representere FN på, enten pragmatisk, som konsensusbyggende og legitimerende, eller ideologisk, som alternativ til Nato. På den ene side har tilnærmet alle vært enige om at FN fremstår som en trygg handlingsmulighet, der Norge kan fremstå slik det nasjonale selvbildet tilsier: inkluderende, i den forstand at man forsøker å samarbeide med alle; konsensusøkende, i den forstand at man forsøker å få de andre til å samarbeide og finne felles løsninger; konstruktiv, i den forstand at man ideelt sett vil legge frem løsninger som flytter situasjonen litt frem for alle (er Pareto-optimale). I godt vær har FN-fokuset skapt tilnærmet konsensus.³ På den annen side har FN-fokuset, og da særlig den juridisk orienterte insisteringen på at militære operasjoner som Norge skal være med i skal ha FN-mandat, så godt som konsekvent fremstått som splittende når temperaturen i det norske utenrikspolitiske ordsiftet har økt. Under den kalde krigens tunge

² Jeg skriver hovedsakelig, for det fantes også enkelte som motsatte seg Nato-orienteringen ut fra andre motiver, for eksempel gaullistiske.

³ Unntakene er ytterfløyen i Fremskrittspartiet (se for eksempel utenrikspolitisk talsmann Tybring-Gjedde, 2018) og Rødt (som i utgangspunktet var mot Norges kampanje for å få plass i Sikkerhetsrådet).

diskusjoner og kriser – medlemskap i Nato, Sovjetunionens og USAs intervensjoner, til og med EF-debattene på 1960- og 1970-tallet – fremsto FN-sporet som et alternativ til å stå sammen med Norges vestlige allierte for Arbeiderpartiets venstrefløy og videre utover mot venstre. Slik var det også i det første tiåret etter den kalde krigens slutt.



Figur 1. Ngram, norske kilder, «FN-sporet», nedlastet 6. februar 2023.

https://www.nb.no/ngram/#1_1_1_FN-sporet_1_1_3_1949%2C2022_2_2_2_12_2.

Som det fremgår av Ngrammet i figur 1, fikk fokuset på FN fra Irak-krigen i 2003 av et eget navn: FN-sporet. Opptakten var regjeringen Bondevik IIs interne overlegninger om Norges holdning til USAs invasjon av Irak. Utenriksminister Petersen ville umiddelbart støtte USA, men møtte motbør fra statsminister Bondevik, som ikke ville støtte invasjonen før den var forankret i folkeretten (hvilket den først ble den 22. mai 2003, da Sikkerhetsrådet vedtok resolusjon nr. 1483). Begrepet FN-sporet oppsto som betegnelse på Bondeviks holdning, for siden å bli brukt generelt (Berthelsen, 2005).⁴ Begrepet ble imidlertid umiddelbart også brukt om det alternativet fokuset på FN i norsk politisk debatt, som ideologisk (til forskjell fra pragmatisk) og generelt politisk alternativ til Nato-fokus. *Klassekampen* kunne for eksempel i 2004 berette i en overskrift at SV var «på FN-sporet» hva angikk situasjonen i Irak det året (Sjøli, 2004), mens *Minervas* redaktør Nils August Andresen i 2011 i en underoverskrift hevdet at «FN-sporet var nær ved å gjøre Norge til en passiv tilskuer i Libya». Merk at begrepet FN-sporet i sin ideologiske (til forskjell fra sin pragmatiske) betydning

⁴ Bondevik skal ifølge Gjerde (2008) ha fått sin skepsis til den manglende FN-forankringen styrket da han i begynnelsen av 2003 leste Bob Woodwards bok *Bush at War*, der Woodward belegger at Bush' nærmeste, visepresident Dick Cheney og forsvarsminister Donald Rumsfeld, allerede etter terrorangrepet på the Twin Towers 11. september 2001 så bort fra FN da de påbegynte planleggingen av angrepet på Irak.

altså brukes både av tilhengere (den kommunistiske avisen *Klassekampen*) og motstandere (det konservative tidsskriftet *Minerva*) av å se FN som et alternativ til Nato. Merk også at det både under og etter den kalde krigen var et stadig krympende ytre venstre som tok avstand fra krigs- og intervensjonsdeltagelse og fremmet FN-sporet som ideologisk alternativ til Nato. Denne utviklingen er fortsatt tiltagende. Både i SV, som altså i sin tid blant annet sprang ut av SFs og APs venstresides Nato- og EU-motstand, og i Rødt, som i sin tid sprang ut av SFs ungdomsorganisasjon, har det vært forholdsvis lite snakk om FN-sporet i forbindelse med Russlands angrepskrig på Ukraina. I skrivende stund er det bare en venstreopposisjon i Rødt som ikke vil yte hjelp til Ukraina, til tross for at slik hjelp ikke er hjemlet i noe vedtak i FNs sikkerhetsråd (og ikke kommer til å bli det, all den stund Russland sitter i rådet). Gitt at hverken SVs eller Rødts oppslutning om Nato er helhjertet, og at EU-motstanden fortsatt er intakt, er det imidlertid ingen grunn til å tro at FN-sporets dager som ideologisk begrep og alternativ til Nato er talte i norsk politikk.

Oppsummert har norsk utenrikspolitisk debatt rommet to forskjellige representasjoner av FN siden Nato ble dannet – FN som pragmatisk konsensusbyggende forankring og legitimering av norsk utenrikspolitikk og FN som ideologisk alternativ til Nato. Siden 2003 utkrystallisert de to representasjonene seg i to forskjellige betydninger av begrepet FN-sporet. Siden den kalde krigens slutt har den pragmatiske bruken økt, mens den ideologiske bruken har minsket.

Representasjoner av FN og FN-sporet i norsk diplomati

Så langt FN i norsk utenrikspolitikk. Sett fra diplomatiet ser det noe annerledes ut. Den klassiske tilgangen til diplomati er å holde feltet i bevegelse.⁵ «Det er viktig å være konstruktiv og realistisk» (Kolby, 2003, s. 228). Også for diplomaten er selvfølgelig konsekvens i begrepsbruk og handlingsmønster viktig, men i og med at man i høy grad arbeider utenfor rampelyset, er det mer plass for det pragmatiske og mindre grunn til å løse ting på en på forhånd fastlagt måte. Det dreier seg ikke om slavisk å følge et spor, men om å se samtlige muligheter. Utfordringer sees i diplomatiske kretser snarere ut som tømmerfloker, og tømmerfloker må angripes fra flere kanter samtidig, for man vet aldri hva slags linking, hvor, med hva, som plutselig kan få ting til å løsne. Dermed blir samarbeid i FN og samarbeid med vestlige allierte i Nato ikke motstridende, men kompletterende tilganger. I den grad man kan snakke om spor i det hele tatt, er det snakk om ferd langs parallelle spor, ikke ferd i divergerende retninger. For et lands diplomatiske korps blir det dermed avgjørende viktig

⁵ Jeg skriver klassisk, for populist, som nå har en sterk tilstedeværelse på ytterfløyene i politisk liv både i Norge og verden for øvrig, tenker om diplomati som kortsiktig interessenmaksimering. Det dreier om å få karret til seg flest mulig fordeler der og da, for man vet hva man har, men ikke hva man får. Det klassiske diplomatiets langsiktige arbeid for å bygge gode relasjoner, der man gir den ene dagen blant annet med det formål å ta den neste, blir for komplisert, tillitsbasert og usikkert for populist.

å ha en finger med i så mange spill, og på så mange arenaer, som mulig, slik at egne interesser kan møtes med minst mulig omkostninger, og helst slik at andres interesser også ivaretas. Diplomaters forståelse av FN-sporet faller altså samme med ideen om et pragmatisk FN-fokus som skal balanseres med et fokus på Nato. Et ideologisk FN-spor hverken har vært eller er det plass til i diplomatisk diskurs.

Dette betyr selvfølgelig ikke at det ikke også i UD finnes spenninger hva valg av forskjellig kurs angår. Sitter man i FN-seksjonen eller ved delegasjonen til FN i New York, ser verden annerledes ut enn om man sitter i sikkerhetspolitisk avdeling eller ved ambassaden i Washington. «Where you stand depends on where you sit», som det heter i Miles' lov (Miles, 1978). Gitt at man i UD ofte strekker seg etter en viss spesialisering, slik at mulighetene for å bli sendt til FN-hovedkvarteret i New York om man har jobbet i sikkerhetspolitisk avdeling er mindre enn for å bli sendt til Washington eller til Nato-hovedkvarteret i Brussel, vil forskjellig vekting av henholdsvis FN-fokus og alliert-fokus på utfordringer i noen grad sosialiseres inn. Slik er det også for tømmerfløtere. Mulighetene til å gjøre en forskjell ser man fra der man står, og det vil veksle fra fløter til fløter. Har man først utviklet en spesiale, vil man gjerne stå der den best kan brukes. Sett fra UD som et hele, dreier ledelse seg imidlertid ikke om å velge et av flere alternativer på generelt grunnlag, men om å avveie de forskjellige mulighetene og kjøre frem de forskjellige løsningsforslagene som til enhver tid trengs. FN og allianser er kompletterende arenaer, ikke alternativer. Hovedutfordringen fremover gjelder noe annet, nemlig å tenke overgripende om norsk utenrikspolitikk og å hegne om truede multilaterale løsninger.

For å summere opp så langt, gir FN-sporet, forstått som ideologisk begrep, utelukkende mening i den hjemlige debatt om utenrikspolitikk. Det har ingen plass som begrep innen faktisk ført utenrikspolitikk. La meg nå skifte fra historisk til normativt modus og anføre to argumenter mot å bruke FN-sporet som ideologisk begrep.

To normative argumenter mot å bruke FN-sporet som ideologisk begrep

Det første normative argumentet mot å bruke FN-sporet som ideologisk begrep er prinsipielt og dreier seg om hvorfor stater bør tenke pragmatisk snarere enn ideologisk om utenrikspolitikk. Det andre er konjunkturrelatert og dreier seg om hvordan Norge best kan møte et for oss uønsket utviklingstrekk i internasjonal politikk, nemlig utfordringene mot multilaterale løsninger.

Jeg begynner med det prinsipielle. Politiske partier driver med interesseaggregering. De omforener forskjellige syn på hvordan utfordringer kan løses og bygger konsensus. I et parlamentarisk system gjentar de i sin tur prosessen seg imellom i og utenfor Stortinget og andre folkevalgte forsamlinger.⁶ Innen UD aggregeres som

⁶ Når politikere uttaler at de ikke vil spille dette spillet, for eksempel ved å uttale at de ikke vil «koseprate og få venner», signaliserer de at de ikke er parlamentarisk orientert, og dermed ikke-demokrater (fylkesleder i Rødt Oslo Siavash Mobasheri sitert i Skogstrøm, 2022).

nevnt også forskjellige syn, for så ideelt sett å hamres ut til en enhetlig politikk. Ideelt sett koordinerer videre utenriksministeren med andre ministre, og man får en enhetlig utenrikspolitikk. Alt dette er helt grunnleggende, og for politisk aktive vel selvsagt. Det har imidlertid en konsekvens som ikke nødvendigvis er selvsagt, nemlig at det fra en demokratisk stats side ikke kan finnes noen spesiell arena som alltid skal brukes for å nå alle mål. Det vil alltid være snakk om å omforene politikk og velge den der og da mest hensiktsmessige arena for å nå alltid skiftende mål. Det følger at det for en diplomat, en statsmann eller en statskvinne ikke kan finnes noe fiks ferdig ideologisk FN-spor som alltid skal brukes. Politikere vil i utgangspunktet ha sine preferanser, slik deres alliansepartnere og rådgivere vil ha det, men å føre en ensartet politikk vil i prinsippet alltid være ideologisk, ikke pragmatisk. Å «legge seg på FN-sporet», som det heter, vil derfor være noe man kan gjøre fra tid til annen, men man kan ikke, for å parafrasere Norges lengstsittende utenriksminister gjennom tidene, ta bestandig opphold der.

For en rik, liten, demokratisk stat med en åpen økonomi er FN-systemet et entydig gode. Politikk som ellers kunne ha blitt krisepreget, rutineres innen ymse organisasjoner og mister dermed en del av sitt potensial for å lede til krise. Skulle det likevel oppstå en krise, står FNs overordnede organer klare som arenaer og enkelte ganger også som aktører, slik at kriser kan tas luven av eller i det minste begrenses. Denne multilateraliseringen, denne utviklingen i retning av å opprette stadig flere organisasjoner og prosesser der en rekke stater kan delta, er en sentral del av den liberale verdensorden og har vært en rungende suksesshistorie. Stater som Norge har vært blant dem som har tjent og tjener mest på den liberale verdensordenen (Frydenlund, 1987; Wetland, 2015, s. 261). Andre har tjent mindre, men det er vanskelig å se at det finnes stater som har tapt på dette. FN-systemet og multilateraliseringen har vært Pareto-optimalt.⁷ Så lenge FN-systemet fungerer som det gjør, finnes det derfor så vidt jeg kan se hverken generelle eller spesifikke grunner til at Norge burde trappe ned sitt FN-engasjement. Enkelte medlemsstater, for eksempel USA, har ved gjentatte anledninger hevdet at systemet er for dyrt og ineffektivt, og derfor ikke verd kontingenten. For Norge, som har en klar interesse av at systemet fungerer optimalt (en såkalt *raison de système*), er så neppe tilfelle (Neumann, 2015).

Så til konjunkturerne. Utenrikspolitikken utøves på to hovednivåer: det bilaterale og multilaterale. På begge nivåer er det en utfordring å finne en balanse i relasjonene til konkurrerende og kulturelt forskjellige stormakter. Mens utenrikspolitikken historisk var dominert av bilaterale relasjoner, har stadig mer av det utenrikspolitiske arbeidet de siste hundre årene, og ganske særlig de siste femti årene etter at globaliseringen har skutt fart, vært multilateral. Med økende globalisering er det også kommet en stadig sterkere reaksjon i form av økt vektlegging av statlig suverenitet. Denne reaksjonen kan spores overalt, i form av mindre operasjonalitet i FN-systemet, for

⁷ Svenbalrud (2012) gir eksempler på hvordan dette argumentet er blitt brukt i norsk ordskifte.

Natos vedkommende kanskje sterkest i form av amerikansk skepsis under Trump-årene (2017–2020) og Tyrkias langsomme drift ut av organisasjonen, og i EU i form av brexit, men også Ungarns alenegang.

Denne utvekslingen vil sannsynligvis fortsette, ikke minst på grunn av den tiltagende stormaktrivaliseringen, som både strukturelt og spesifikt kommer i veien for multilateralitet. Når vi kaller perioden fra 1949 til 1989 for den kalde krigen, er det fordi konflikten mellom USA og Sovjetunionen var så grunnleggende at all annen internasjonal politikk måtte sees i lys av den, hvor enn på kloden den måtte utspille seg. Perioden 1989 til i dag, som altså bare mangler fem år eller så på å være like lang, var først preget av at USA fremstod som den eneste supermakt, og deretter av Kinas stadig sterkere rolle som USAs utfordrer. Kombinasjonen av at USA utfordres ikke bare av Kina, men også av andre stormakter, og at USA i stadig mindre grad er villig til å betale det det koster å opprettholde den liberale verdensorden generelt og de institusjoner landet selv var sentral i å få på plass for sytti år siden spesielt, betyr at stormaktrivaliseringen kommer til å prege bildet fremover. Det dreier seg imidlertid ikke om én spesifikk stormaktkonstellasjon, slik tilfellet var under den kalde krigen, men om vekslende konstellasjoner. Disse konfliktene kommer til å slå ned i alle staters utenrikspolitikk, deriblant Norges, og de kommer til å innskrenke multilaterale organisasjoners spillerom. Stormaktspenningene legger seg som et lokk over annen internasjonal politikk; det er dette fenomenet som kalles «overlay» (Buzan & Wæver, 2003). Mindre kommer til å skje i regi av de multilaterale institusjonene som opprettholdt og i noen grad fortsatt opprettholder den liberale verdensorden, mens mer kommer til å skje bilateralt, både stormakter imellom og for andre stater.

Dette er en sterkt uønsket utvikling sett fra Norges side. Enhver liten og middelstor stat har all interesse av at mest mulig skjer multilateralt, i lovregulert form og i åpenhet. Dette er former der småstatens manglende militærmakt er en mindre hemsko og andre ressurser, så som eksportfortrinn, kunnskapsfordeler og spesialkompetanser, blir desto viktigere. Norges åpne økonomi og tradisjonelle alliansetilknytning er spesifikke faktorer som ytterligere tilsier at en multilateralt vektet verdensorden er å foretrekke. Det er her, i det overgripende arbeidet for mer multilateralitet generelt, at den store utfordringen for norsk utenrikspolitikk i årene fremover ligger. Selvsagt er det ikke likegyldig i hvilken grad en utfordring løses langs et FN-spor eller et Nato-spor. Dette dreier seg om i hvilken grad man har tro på og vekter henholdsvis globalt, atlantisk og europeisk samarbeid. Med USAs stadig voksende prioritering av dragkampen med Kina om hegemoni, er det for eksempel et åpent spørsmål i hvilken grad USAs Europa-fokus vil holde seg – så vidt jeg kan se, skyldes for eksempel USAs klare støtte til Ukraina ikke bare USAs Europa-interesse, men også at USA på denne måten signaliserer til Kina at USA også vil støtte sin allierte Taiwan mot et eventuelt kinesisk angrep. Om USAs interesse for Europa er dalende, tvinger EU-sporet seg for Norge frem som et stadig mer aktuelt alternativ til Nato. Det overgripende poenget er imidlertid at Norge som småstat

trenger venner og allierte, og derfor må prioritere alle sine multilaterale alternativer for ikke å bli sittende igjen venne- og allianseløs. I en slik situasjon blir det å snakke om et FN-spor som et ideologisk alternativ snarere enn et pragmatisk supplement til et Nato-spor, eller for den saks skyld et hvilket som helst annet spor, lett en avsporing.

Konklusjon

I mer enn trekvart århundre har norsk utenrikspolitisk debatt rommet to forskjellige representasjoner av FN. På den ene side er FN blitt representert pragmatisk, som et sted for konsensusbyggende forankring og legitimering av norsk utenrikspolitikk. På den andre side er FN blitt representert ideologisk, som et alternativ til Nato. Siden 2003 utkrystalliserte de to representasjonene seg i to forskjellige betydninger av begrepet FN-sporet. Siden den kalde krigens slutt har den pragmatiske bruken økt, mens den ideologiske bruken har minsket. Mens man for tredve år siden kunne finne den ideologiske representasjonen av FN fra Arbeiderpartiets venstrefløy og videre ut mot venstre, er representasjonen i skrivende stund kun å finne på Rødts venstrefløy. Innen diplomatisk diskurs er den pragmatiske representasjonen av FN enerådende.

Normativt er det to hovedgrunner til å omfavne denne utviklingen. Den første er prinsipiell. En pragmatisk tilgang til utenrikspolitikk er mer effektiv enn en ideologisk, fordi den åpner flere handlingsalternativer når utfordringer og kriser oppstår, gir mer spillerom når de skal løses og åpner for at forskjellige utfordringer og kriser kan forsøkes løst langs forskjellige spor. Den andre grunnen til å omfavne en pragmatisk tilgang når spor skal velges i norsk utenrikspolitikk, er konjunkturorientert. Gitt at statssystemet i stadig høyere grad domineres av stormaktrivalisering og bilateralisering, samtidig som en småstat har direkte interesse av at multilaterale løsninger opprettholdes og helst utvides, er den overgripende utfordringen for norsk utenrikspolitikk nå å maksimere multilateralitet. Hva slags former multilateraliteten antar og hvilke institusjoner den manifesterer seg i, er slett ikke uviktig, men er like fullt underordnet hensynet til å bevare mest mulig multilateralitet i systemet. Det er derfor god grunn til å feire at norske representasjoner av FN de siste tredve årene er blitt stadig mindre ideologiske, i den forstand at FN stadig sjeldnere representeres som et alternativ til Nato i norsk utenrikspolitisk debatt, og stadig mer pragmatiske, i den forstand at FN representeres som kompletterende til andre multilaterale handlingsalternativer.

Om forfatteren

Iver B. Neumann er direktør ved Fridtjof Nansens Institutt. Hans siste bok er *Hvordan forstå internasjonale relasjoner: Statssystemets nøkkelbegreper* (Bergen: Fagbokforlaget, 2023).

Referanser

- Andresen, N. A. (2011, 31. mars). Norge uten FN – FN-sporet var nær ved å gjøre Norge til en passiv tilskuer i Libya. *Dagbladet*. <https://www.dagbladet.no/kultur/norge-uten-fn/63651291>
- Berthelsen, O. (2005). *En frelser, en prest og en satan: USA, Norge og Irak-krigen*. Gyldendal.
- Buzan, B. & Wæver, O. (2003). *Regions and powers: The structure of international society*. Cambridge University Press.
- Frydenlund, K. (1987). *En bedre organisert verden*. Tiden.
- Gjerde, R. (2008, 19. mars). Irak-krigen skapte krise i regjeringen. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/norge/i/ppgLL1/irak-krigen-skapte-krise-i-regjeringen>
- Ikonomou, H. (2023, januar). *Custodians of worldmaking? Scandinavian officials and the league's global ordering* [Paperpresentasjon]. Nordic Civil Societies Workshop, Oslo.
- Kolby, O. P. (2003). Norge i FNs sikkerhetsråd 2001–2002. Erfaringer og perspektiver. *Internasjonal Politikk*, 61(2), 225–234.
- Miles, R. E. (1978). The origin and meaning of Miles' law. *Public Administration Review*, 38(5), 399–403.
- Moss, S. M. & Langford, M. (2020). Militæraktivisme brandet som fredsaktivisme? Norges kampanje for en plass i FNs sikkerhetsråd. *Internasjonal Politikk*, 78(3), 397–410.
- Neumann, I. B. (2015). Institutionalizing peace and reconciliation diplomacy: Third-party reconciliation as systems maintenance. I O.-J. Sending, V. Pouliot & I. B. Neumann (Red.), *Diplomacy and the making of world politics* (s. 140–167). Cambridge University Press.
- Neumann, I. B. (2023a). *Hvordan forstå internasjonale relasjoner: Statssystemets nøkkelbegreper*. Fagbokforlaget.
- Neumann, I. B. (2023b). The graded agency of small states. I H. Koff, K. Hampel & T. Kolnberger (Red.), *Why Lilliput is all but one (theoretical) island*. Routledge.
- Sjøli, H. P. (2004, 11. juni). SV på FN-sporet. *Klassekampen*. <https://klassekampen.no/utgave/2004-06-11/sv-pa-fn-sporet>
- Skogstrøm, L. (2022, 15. september). Lederstrid i Rødt Oslo: MDG er bekymret for «et steg i feil retning». *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/oslo/i/8J69or/lederstrid-i-roedt-oslo-mdg-er-bekymret-for-et-steg-i-feil-retning>
- Svenbalrud, H. K. (2012). Fundament og ornament: FN som «hjørnestein i norsk utenrikspolitikk», 1970–2005. *Internasjonal Politikk*, 70(2), 159–181.
- Tybring-Gjedde, C. (2018, 28. november). FN vil gjøre ulovlig innvandring til lovlig migrasjon. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/J1e5A6/fn-vil-gjoere-ulovlig-innvandring-til-lovlig-migrasjon-christian-tybring-gjedde>
- Wetland, M. (2015). Norge i FN. *Internasjonal Politikk*, 73(2), 260–274.

Abstract in English

The UN Track in Norwegian Foreign Policy

The first part of the article discusses how two representations of the UN have traditionally vied with one another in Norwegian public debate. One is pragmatic and accentuates the UN's role as a consensus-creating and legitimating force in Norwegian foreign policy. The other is ideological and accentuates the UN as an alternative focus to NATO. Since the Iraq War of 2003, the concept of a “UN track” in Norwegian foreign policy has lent itself to both usages. While the ideological representation was quite widespread in Norwegian public debate on the left of the Labour Party and further leftwards, it is now only to be found at the very left of the political spectrum. As demonstrated in the second part of the article, in Norwegian diplomatic discourse, the UN is represented in pragmatic terms only. The third part of the article is a normative celebration of the waning of the ideological representation of the UN. Two

reasons are given. Firstly, and on principle, a pragmatic approach to foreign policy making is superior to an ideological approach in that it increases room for manoeuvre. Secondly, and related to the conjuncture of present-day international relations, which is seeing a resurgence of great-power rivalry, a small power like Norway has a vested interest in maintaining as much multilateralism as possible. The interest in multilateralism as a general phenomenon takes precedence over what particular form multilateralism takes.

Keywords: UN • Norwegian foreign policy • multilateralism • Norwegian political parties